

伊藤（信）分科員 自民党、宮城県選出の衆議院議員伊藤信太郎でございます。

きょうは、内閣府に、政府の地震・津波防災対策について質問をさせていただきます。

昨年は、五月二十六日に宮城県沖地震、そしてまた七月二十六日には宮城県北部地震、そしてまた二カ月後の九月二十六日には十勝沖地震というのが二カ月ごとに起きまして、それぞれ大変大きな人的、物的被害というものをもたらしたわけでありまして、

もともと、日本というのは火山国であるといいますが、海溝に囲まれておりますので地震国でございますし、また海洋国であるということから、津波の被害というものも非常に大きいわけでございます。ですから、やはり政府はこの日本の特質というものをよく踏まえて地震・津波防災対策というものに万全を期さなくてはならないと考えるわけでございますけれども、その中で、特に今回地震があった地域のこともよく考えてきょうの質問をさせていただきたいと思っております。

まず、全体の政府の取り組みでございますけれども、これは、もちろん法治国家でございますから法体系というものを基礎になされるわけでございますが、今、地震・津波対策に関してはどういう法体系、法の構造の中でその施策が行われているかについて井上大臣にお伺いしたいと思っております。

〔主査退席、倉田主査代理着席〕

井上国務大臣 今お話しになりましたように、日本あるいは日本周辺といえますのは、大変大きな地震が起こる地域だと言われておりますし、世界のマグニチュード六以上の地震の二〇％が日本周辺で起こっている、こういう状況のようでございます。また、これに伴いまして津波も発生するという状況であります。

普通、災害の場合、あるいはもっと広く有事の場合は、何か基本法がありまして、そういう中から対策がずっと体系的に出てくるというのが本来であります。地震の場合は、そうはいいましてもなかなか、現実にはどういう地震が起こるのか、どういう対応をするのかというのはその時々で違ってまいりますので、今の地震の法律体系といえますのはそういう地震の経験に徴しまして法律がだんだん整備をされてきた、こういう状況だと思います。そういうことで、一見、なかなか法律の体系がわかりにくいというようなことになっているかと思っております。そういうことで今の御質問が出たと思うのであります。

まず、災害対策全般の基本は、御案内のとおり災害対策基本法でございます。これはまさに国がやるべきこと、あるいは地方自治体がやるべきこととか民間がやるべきこと、そういう基本について記述してある、規定をしている法律であります。だから、これが大前提であります。

それから次は、全国の地震を対象にしました地震防災対策特別措置法というのがございまして、これは地震の一般法ということだと思います。地震につきましての一般法が地震防災対策特別措置法ということになります。

それからさらに、地震の予知ができる、例えば東海地震なんかの場合ですね、まあ予知ができる段階まで来たんじゃないかと言われておりますけれども、こういう予知が可能な地域を対象にしました大規模地震対策特別措置法ですね。これはかなり

具体的に対策を立てていこうということでありまして、また、その次の財政支援につきましても地震の財政の特別の支援の法律がございます。これが一對になっておりますけれども、そういう法律体系。

それからさらには、東南海・南海地震を対象にしました東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法というのが制定されておまして、これも御案内のとおりでございます。

こういう法律体系の中で、具体的に、ハザードマップを作成したり、どのような被害が起こるかという想定のもとにいろいろな対応を考えていくということをやっております、ソフト、ハード両面の対応をしている、こういうことでございます。

伊藤（信）分科員 予知といいますと、普通の方は何年後とかいうことですがけれども、いわゆるここで言う予知というのは、四十八時間とかそういう単位のものだと思いますね。

そうすると、東南海・南海というのはあの阪神・神戸の大地震の反省から生まれた議員立法でできているわけですがけれども、この地域が三十年以内に地震が来るといふ可能性が研究、調査によると四〇%から五〇%というふうに言われているわけでございます。

反面、宮城県を含む地域でございますが、この日本海溝、千島海溝というのはもっと、発生確率が非常に高いわけですね。例えば、宮城県沖では三十年以内に九九%の可能性で来ると言われている。また、三陸沖北部も九〇%ですね。そしてまた十勝沖、根室沖も八〇%、また色丹島沖、択捉島沖等も九〇%ということで、この日本海溝沿い、そしてまた千島海溝沿いに多くの地震の発生源がありまして、ここから海溝型地震が発生する確率は極めて高い。ただ、現在のところ、この地域に対する東南海・南海におけるような特別措置法というものはないわけでございますね。

ですから、日本全体のバランス、また地震の起きる蓋然性ということにかんがみますと、やはり今の法体系では若干欠落なりバランスを欠いた部分があると思うんですけれども、この千島海溝、日本海溝沿いの海溝型の地震に対する特別措置法を内閣府としてお出しにならない理由というのはどんなところにあるのか、お聞きしたいと思います。

井上国務大臣 御承知のとおり、この日本海溝とか千島海溝では大変大きな地震が特に最近多発をしていると言っていいと思うのでありまして、また大きな津波も時として押し寄せる、こういう状況だと思います。

今、中央防災会議の中でこの千島海溝、日本海溝につきましての専門調査会を設置しております。私もそこに出席して話を聞いておるんですけれども、どうも、地震といいますのは、ある種の架空の理論によって予測するんじゃないんですね。過去に起こったそういった地震を検討して、ある程度理論的な補強もいたしまして、いろいろな予測を出してくるわけですね、この地域でこういう被害を伴うような地震とか津波があるぞということなんですが。これはやはり記録にありませんとなかなかそういった研究もできにくいということで、東南海とか南海地震の方が先行しました。

これは、いろいろな要素がありますけれども、一つは、やはり地震なんかについてのデータが割かしそろっていたということだと思っておりますが、東北地方については大

体四百年と言われていていますね、四百年ぐらいしかいわゆる文字で記述した記録がない。それから、北海道になりますと大体百五十年ぐらいと言われておりまして、そんなことから研究がややもすればおくれがちになりまして、そんなようなことが多少国の取り組みにも影響してきているのではないかと思うんです。

しかし、そのまま置いておってもいいはずはありませんので、この中央防災会議に千島海溝、日本海溝につきましての専門調査会を設置しまして、来年の秋を目途に一応の結論を出していこうと。つまり、どういう地域にどのような被害が起こるのか、何をすべきなのかというようなことをやろうということで、若干おくれましたがけれども、鋭意取り組んでいきたいと思えます。

伊藤（信）分科員 昨年の六月三日に行われました災害対策特別委員会で、私は、その専門調査会の設置と、それから、この地域を対象にした特別措置法の早期制定というものを強く訴えたわけでございます。

専門調査会は、今大臣お答えのとおり、昨年の十月から開催されているようでございますが、今のようなお考えのことから、またいろいろな理由もあるんでしょうけれども、禍根を残さないということで、政権政党たる自民党が中心となって、この地域を対象にした特別措置法の立法措置というものを進めてきたわけでございます。今、自民党も公明党も了承して、今国会に出すという段になっております。

このモデルとなっておりますのは、もちろん東南海・南海の地震特措法でございますが、その中で、やはり推進地域の指定ということが図られているわけですね。推進地域の指定に当たっては、大きな被害が想定されるということが文言として書かれているわけでございますけれども、この推進地域の指定の選択基準というものをもう少し明確にする必要があるのではないかなと思うわけです。

それから、やはり東南海・南海、まあ千島海溝、日本海溝の法律がまだできておりませんから、すぐ比較するのが適当かどうかあれでございますけれども、やはりその地理的条件、気候的条件や都市環境が違いますので、必ずしもその大きな被害というものの概念規定が同じかどうかということもあるんです。

ですから、参考までに、既に施行されております東南海・南海の推進地域の指定に当たっては、まだ指定されていないようですけども、どのような選択基準を想定されているのか、その辺、お答えいただきたいと思えます。

尾見政府参考人 それでは、お答えを申し上げます。

先生が御指摘になりました東南海・南海地震に係る推進地域の指定のことでございますが、その特別措置法におきましては、著しい地震災害が生ずるおそれのある地域を推進地域に指定する、こういうことになっております。

具体的にはどういうことかと申しますと、これは中央防災会議へ諮問させていただいて、答申をいただいて、それで指定をするという手順でございますが、具体的には、専門調査会で検討された結果におきましては、推進地域についてはメーンの点は二点ございます。一つは地震の揺れでございますが、揺れにつきましては、震度六以上の地域を指定する。それから、二番目は津波でございます。津波につきましては、沿岸では津波高が三メートル以上、もしくは浸水深二メートル以上、これは陸に上がってという形ですが、それで堤防整備が十分でないなどの要件を満たす地域を推進地域と

して指定する、こういう考え方でございます。

伊藤（信）分科員 昨年宮城県で起きた地震の経験、私も被災地を六回りぐらい回っておりますけれども、やはりそのことに対しては、二次災害、三次災害ということももう少し入れた方がいいのではないかと思います。

例えば、鹿島台町のように、地盤が脆弱であったり、天井川のあるような地域においては、地震によって堤防が決壊する、あるいは川がはんらんすることによってさらなる被害というものもありますので、地盤の脆弱性とかそういったものも含めた方が、推進地域の指定というものの合理性の上でもう少し重層性を持つと思いますので、日本海溝、千島海溝沿いの法律はまだ法制化しておりませんが、その際には、やはり少し別の観点も入れて推進地域を指定するというのを省令なりに書き込むということが私は必要だと思います。

この推進地域は、推進地域に指定されますと、推進計画を策定して実施するというわけでございますけれども、実施主体というものが非常に複数なわけですね。それぞれ、中央各省庁もありますし、指定された自治体というものもあります。そうしますと、非常にいろいろな問題がございますして、各省ばらばらにやる、あるいは地方自治体と中央省庁のいろいろな違いというものが、地震防災対策あるいはその後の復興復興対策に、いろいろなインバランスといいますか、ずれを生じているんですね。

例えば、今度の宮城県の例で申しますと、鹿島台ばかり出して恐縮ですけども、鹿島台でいろいろな被害があります。例えば、堤防とかそういうものは即直る、まあ、これは国土交通省さんが早いということかもしれませんが、それで、次に、小中学校ももちろん被害を受けたわけですけども、小中学校については、七月の地震に対して、九月の新学期までに直っている。ところが、厚生労働省所管の病院については、まだ調査が緒についたばかりで、できるまで多分二年くらいかかるだろうと思います。

ただ、住民あるいは国民の立場からいうと、被害を受ける、あるいは被害を受けないようにするということについては、公平であるべきであって、役所の所管が違う、あるいはそれが地方自治体だからということでおくれとかずれというのは、やはり国民感情として納得いかないんだろうと思います。

ですから、推進計画を策定、実施するに当たっては、縦割り行政とか、あるいは地方自治体と中央省庁とのいろいろな考え方の違いというものが余り出ないように、どこかが中心になってイニシアチブを握って統合していく、そして、そういう時期のずれや助成基準のずれというものが防災計画や復興復興計画に悪い影響を与えないようにするということが私は必要だと思うんですね。

その立場に一番立ちやすいのは内閣府ではないかなと私は思っているわけでございますけれども、この推進計画を実施するに当たってのイニシアチブのとり方についてのお考えをお伺いしたいと思います。

尾見政府参考人 推進計画の整合の確保をどう図るかというような御指摘でございます。

我々も、その点は非常に大切なポイントだというふうに思っております。したがって、推進計画のベースとなる中央防災会議で国が基本計画を決めます。その際に、

推進計画に当たっては、どういうことをきちっと対応するのか、その考え方についての中心的な命題をそこで整理させていただきますので、その基本計画に基づいて推進計画がきちっとつくられれば、御懸念のような問題も払拭できるのではないかと、こういうふうにご考えております。

国としましては、地域の特性を十分考えて、各機関の推進計画の間で整合性が図られるように、関係省庁の連携というものも十分図って、基本計画を定めて、さらに推進計画の作成作業を進めていく、こういう手順で考えているところでございます。

伊藤（信）分科員 既に制定、施行されている全国を対象にした地震特措法でも、防災計画の進捗率が県によって相当差がありますね。例えば、宮城県と岩手県では二〇％ぐらいの差があって、宮城県の方が低いわけですがけれども、それと同じような問題が、今度の新しい特措法が通った場合でもやはり起きるのではないかなと思うんですね。

ですから、地方自治体というのは、それぞれ、財政需要とか知事の物の考え方とか、こういったものが反映するので、基本計画に盛られているような基準なり考え方というものが遵守されなかったり履行されなかったり、あるいは進捗率がおくれたりする場合というのは往々にして考えられる。

その場合、国を守る、また国民を守るという立場から、中央政府たる内閣府がどれぐらいの権限なり指導力を持ってできるかということが、具体的な実効性を担保する上では非常に重要だと思うんですねけれども、その点についての考えなりあるいは法的根拠についてお聞かせ願いたいと思います。

井上国務大臣 確かに、ある法律に基づきまして、県なり市町村なり、あるいは関係のところが計画をつくる場合にも、これは余りばらばらじゃいけないわけでありまして、やはり基本的なところはきちっと押さえる。

ただし、今お話しのように、地盤の問題にしましても、そのほかの気象条件とかその他にしましても、これは違うわけですから、地方自治体ごとの差異は差異として、それが反映できるような計画にならないといけないと思うんですね。ですから、最低限のところは、それはもう共通できちっとやる。しかし、その地方団体ごとの差異については、それも許容するような計画じゃないといけない、こんなふうに私は思うんです。

確かに、都道府県の取り組み方は、これはどういう理由がよくわかりませんが、私も知事さんなんかと話したところでは、県ごとに違うわけですね。防災館なんかを設置してかなり積極的にやっておられる県もあるし、まだそこまでしていないようなところもありまして、それは差異があります。ですから、防災につきまして、いま一度、人間の命とかあるいは財産にも大変関係することですので、そんなことも考えてきちんとこれから対応していただきたいというようなことは言っていないといけないと思います。

問題は復旧事業ですね。これにつきましては、余り各省庁ばらばらなのもいかがかと思うので、できるだけ調整をとりまして、同じようなスピードで復旧が進んでいくということが一番いいと思います。

ただ、その場合の権限としまして、指揮命令をするとか、あるいは財源の配分につ

いて調整をするとか、そういうことは内閣府は持っていないわけでありまして、あくまで調整官庁なんです。それぞれの権限を持っている役所の御意見を伺いながら、調整できるところは、もちろん関係各省も同意をしないとどうにもなりません、同意を得ながらできるだけ調整をしていく、うまくやっていく、こういうことじゃないかと思います。まだ、一つの統一的な機構で、その指示のもとにこういう対応を考えていくという段階までは来ておりません。

伊藤（信）分科員 丁寧な御答弁、ありがとうございます。

内閣府としてはもう少し力を発揮したいところだけでも、予算面とか権限がないということだろうと思います。いずれ、やはり国民保護法制とも多少関連するかもしれないかもしれませんが、こういう大きな災害が起きたときに、非常に大きなリーダーシップなりある程度の予算、権限を持ってそのことを運営する組織なり法体系が必要だと私は考えますので、そのことを最後に申し上げて、次の質問に移りたいと思います。

復興復旧の中で非常に問題になるのは、道路とか港湾とか、あるいは学校とか病院とか町役場とか、公的な施設あるいは基盤については国あるいは自治体の財政措置によって賄われるわけですが、民家ですね、私有財産といいますが、民家が壊れた場合の措置については、これはなかなか、国民の税金を私有財産の補てんに使っているのかというような御議論もありまして、今まで進まなかったところでございます。

ただ、実際、地震が起きた地域を回ってみますと、一番切実なのはそこなんです。特に、宮城県のように高齢の農家が多くて、家が壊れた場合、とても直せない状態で、結局、五千軒からの家が全壊、半壊しておりますから、地域全体の復興復旧も進まない。しかも国民の生命財産を守るという意味においても、このことにいつまでも目をつぶって復興復旧するわけにもいかないと思うわけです。

そういう考え方から、今度政府の方でも、被災者生活再建支援制度を拡充するというので、その中で居住安定支援制度を創設いたしまして、この居住安定支援金というものを払って、全壊の場合は二百万、半壊の場合は百万払うということでございますけれども、これも被災者の立場からいいますと、何に幾らかかるというのを全部見積もりを立てて、あるいはかかって、領収書を持ってからもらうということでは、結局、そんなことやってられないということで、いつまでも壊れたままの家になっているということですね。

ですから、被災者の立場になると、お金を払うにしても、やはり円滑化された形で払うということが非常に必要だと思うわけでございますけれども、その点に対して、今度の法改正あるいは新制度の創設に対してどんな工夫がなされているか、お伺いしたいと思います。

井上国務大臣 今度の居住安定の支援制度につきましては、特に被災者の方というのは、住宅の再建について国がもっと積極的に支援をしてもらいたい、こういう気持ち非常に強いわけですね。片や、やはり税金を個人資産に投入していいのか、こういう強固な意見もあることも事実でありまして、なかなかこの議論が収れんしないんです。

そういうことで、財政政策の方も、なかなか、私有財産の最たるものであります住居につきまして、ストレートに、それじゃ再建のためにお金を出しましょうということ

ころまで行かないわけでありまして、我々としてはそこまで行かなかったけれども、その周辺の部分につきまして、それじゃ、まず制度をつくっていかうじゃないかということで、二百万円を限度にいたしまして、今回提案しておりますような制度にしたわけでございます。

ただ、非常に細かい議論をしますので、余りぎすぎすしますとこの制度の円滑な運用ができないということになりますので、その点は円滑な支給ができますように、できる限りいろいろなことを配慮しながら運用していきたい、こんなふうに考えております。

具体的なやり方については、まだこれから知事会とか市長会なんかとよく協議をしないとイケませんので、そういった協議を通じまして、今申し上げましたような方向で運用できるようにしてまいりたいと思っています。

〔倉田主査代理退席、主査着席〕

伊藤（信）分科員 そうすると、その中で概算払い等のことも視野に入っているということでしょうか。

尾見政府参考人 今大臣から御答弁させていただきました考え方に基づきますと、現行の考え方では概算払いという考え方が、制度があります。例えばそういうものを活用するということが第一義的に考えられます。そのほか、申請に当たっているいろいろな書類がありますが、それをできるだけ簡素化するか、あるいは事務手続も審査の点とかいろいろございますが、そういう問題もできるだけ簡略化して、できるだけ円滑に支援金が被災者の方の手元に届くということを考えていきたいと思っております。

伊藤（信）分科員 宮城県の例ばかり出して恐縮ですけれども、今度の地震でも、やはり裏山が崩れてくるというところがすごく多くて、崩れた裏山によって民家が押しつぶされている。そうしますと、その裏山というのはまだ崩れつつあるんですね。ですから、新しい家を建てるにしても、同じところに建てたらまた崩れてくるわけで、やはり自分の田畑に整地して建てるということも必要だし、そのことに対してはちょっと農振法のあれもありますけれども、そのことは別として、そういった場合に、田畑を住宅用にするためにはやはり整地も必要ですね。そういった整地の費用に対しても今度の法改正で行われる居住安定支援金というのは使うことが可能かどうかについてもお伺いしたいと思います。

尾見政府参考人 お答え申し上げます。

少々長くなりますが、よろしく申し上げます。

今度の制度におきましては、解体撤去、整地につきましては、住宅の再建、補修の際に被災者の方が現実に負担する経費の軽減を図るという観点から、従前居住しておられた地域、敷地においてみずから居住するために建てかえや補修をする場合、そういう場合に支援対象にする、こういうのが基本的な考え方であります。

今例に出されたような事情で、やむを得ない事情によって従前の敷地以外の土地で移転再建を余儀なくされた場合にはどうか、こういうお尋ねだというふうに考えておりますが、この問題については、一番最初に申し上げました考え方の趣旨に即して考

えるということが適当なんだろうと思います。そうしますと、住宅の解体撤去、それは従前のところの解体撤去があります。移転先の整地費もやはり対象とすべき、こういう考え方に一応なるんじゃないかというふうに思います。

ただ、先ほどの考え方のベースとしては、従前居住地で再建する場合に認める整地費の考え方は、災害や家屋の解体作業に伴って、例えば宅地の形状が変質した場合の原状復旧に要する費用を想定しているということでございまして、移転先の整地費も同じような考え方でやっていく。それで、具体的に、例えば農地を宅地化するというものにつきましては、これは付加価値を高める一種の造成に当たりますので、造成費は対象にするというわけにはいかないというふうに考えております。

いずれにしましても、さきに申し上げました基本的な考え方を踏まえて、やむを得ない事情というのは一体どうなのか、具体的にはどういうものをやむを得ない事情として考えたらいいのかとか、いろいろな運用の問題がございまして、その公平を図るために、できるだけきちとした基準とか要件というものをこれから慎重に考えていきたいと思っております。

以上でございます。

伊藤（信）分科員　そうすると、原則的には可能ですけれども、それには厳しい要件がつくという理解でよろしいでしょうか。

これで質問を終わりたいと思います。ありがとうございました。